

## Nationale Qualifikationsrahmen in England, Schottland und Irland

# PIONIERE VON DEN INSELN

Georg R. Hanf

»Access!«, »Transfer!«, »Progression!« (»Zugang!«, »Anrechnung!«, »Weiterlernen!«) – so lautet der Ruf, der den nationalen Qualifikationsrahmen in Schottland, England, Irland vorausseilt. Von den beiden »britischen« Inseln kam die Botschaft auf den Kontinent wie ein neues Evangelium. Sie können als Wegbereiter des Europäischen Qualifikationsrahmens für lebenslanges Lernen gelten. Im Zuge der Entwicklung eines Deutschen Qualifikationsrahmens ist von Interesse, wie der Prozess in den »Pionier-Ländern« verlaufen ist, was sie unterscheidet und verbindet – und nicht zuletzt, was sich daraus für die deutsche Diskussion lernen lässt. Der Beitrag beruht auf Erkenntnissen eines Forschungsprojekts am Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB).

Die Entwicklung von Qualifikationsrahmen ist ein langwieriger, komplexer Prozess. In Schottland wie in England reicht er in die Mitte der 1980er Jahre zurück (vgl. Hayward u.a. 2008; Gallacher/Crossan 2008). In Irland konnte man auf Erfahrungen aufbauen; dort wurden die Beratungen in kürzerer Zeit, dafür umso breiter und intensiver geführt (vgl. NQAI 2007). In England wie in Schottland ging die Entwicklung in Stufen vor sich.

England begann Mitte der 1980er Jahre mit einem fünfstufigen Rahmen für *National Vocational Qualifications* (vgl. Deißinger 2001). Der erste umfassende nationale Qualifikationsrahmen (NQF) wurde 1996 vorgeschlagen (vgl. Hodgson/Spours 1997); dabei wurden jedoch die Abschlüsse der *Higher Education* in einem eigenen Rahmen gefasst. Im vorläufig letzten Schritt (2006 ff.) wurde der NQF erweitert zum *Qualifications and Credit Framework* (QCF), einem mit Leistungspunkten verbundenen Rahmen (QCA/LSC 2004).

Schottland hat 1984 mit einer durchgängigen Modularisierung der schulischen (!) beruflichen Qualifizierung begonnen. 1999 wurde dieses modulare System mit den allgemeinen schu-

lischen Qualifikationen zum System Nationaler Qualifikationen vereint. Ein zweites Rahmenwerk war das in den frühen Neunzigern entwickelte *Scottish Credit Accumulation and Transfer Framework* (Scotcat), das die akademischen Qualifikationen mit den nicht-akademischen Höheren Nationalen Bildungsabschlüssen verband. Ein drittes Rahmenwerk für *Scottish Vocational Qualifications* (SVQs) – kompetenzbasiert und häufig am Arbeitsplatz erworben – wurde ebenfalls in den frühen 1990er Jahren eingeführt. Diese drei Rahmen wurden 2001 im *Scottish Credit and Qualifications Framework* (SCQF) als Meta-Rahmen zusammengefügt.

In Irland hatte sich das Qualifikationssystem im Bereich der höheren Bildung in starker Anlehnung an das britische als Referenzsystem entwickelt, im Bereich beruflicher Bildung hatte eine mehr oder weniger organische Entwicklung zu großer Inkohärenz geführt. Vor diesem Hintergrund ist der *Qualifications Act* (Gesetz) von 1999 zu sehen, auf dessen Grundlage 2000 die *National Qualifications Authority of Ireland* (NQAI, Behörde) etabliert wurde, die ein *National Framework of Qualifications for Ireland* schaffen und steuern sollte.

Der alle Bildungsbereiche integrierende irische NFQ wurde 2003 implementiert.

### Konstruktionen der NQFs

Der englische QCF hat acht Niveaus und ein Eingangsniveau (mit drei immanenten Sub-Niveaus); der separate Rahmen für höhere Bildungsabschlüsse (*Framework for Higher Education Qualifications*, FHEQ) umfasst die Niveaus vier bis acht. Auf jedem Niveau werden drei Kategorien von Lernergebnissen unterschieden: *Intellectual skills and attributes* (dazu gehören u.a. Wissen/Verstehen, Reflexion, Problemlösen, Kommunikation, Lernsteuerung); *Processes* (Methodenkompetenz); *Accountability* (Verantwortung). Diese differenzierten Deskriptoren wurden erst mit der Integration von *credits* in den Rahmen eingeführt; davor hatte man sich mit relativ allgemeinen Indikatoren mit Aussagen zum Bildungs- bzw. potenziellen Beschäftigungsniveau begnügt.



[www.qca.org.uk/libraryAssets/media/8354\\_Principlescreditframework.pdf](http://www.qca.org.uk/libraryAssets/media/8354_Principlescreditframework.pdf)

Die relativ hohe Zahl von 12 Niveaus im schottischen Rahmen SCQF ist nicht zuletzt in den drei *Access-Levels* begründet, die den Zugang von nicht formal Qualifizierten zum Raum der Qualifikationen erleichtern sollen. Der Rahmen enthält fünf Kategorien von Lernergebnissen: *knowledge and understanding* (Wissen und Verstehen, hauptsächlich fachbezogen); *practice* (Anwendung von Wissen und Verstehen); *generic cognitive skills* (z.B. Evaluation, kritische Analyse); *communication, numeracy and IT skills* (Kommunikation, Rechnen, IT-Fertigkeiten); *autonomy, accountability and working with others* (Autonomie, Verantwortung, Kooperation).



[www.scqf.org.uk/AbouttheFramework/Level-Descriptors.aspx](http://www.scqf.org.uk/AbouttheFramework/Level-Descriptors.aspx)

Dem stark ausdifferenzierten irischen Rahmenwerk NFQ liegen Deskriptoren

## Übersicht: Qualifikationsrahmen in England, Schottland, Irland: Unterschiede

	England	Schottland	Irland
<b>Treibende Kräfte</b>	Regierung Jugendarbeitslosigkeit Bedarf der Arbeitgeber	Bildungsinstitutionen Qualifikationsdefizite Weiterbildungsbedarf	Gesellschaft inkohärentes Zertifizierungssystem Umorientierung: von Anbietern zu Lernenden gesetzliche Grundlage 1999
<b>Prozess</b>	sprunghafter Prozess starke – intendierte – Reformagenda: ständig Neues. zentralistische Anweisungen	langwieriger Prozess schwache Reformagenda: graduelle Verbesserung von Teilsystemen konsensuell	kurzer Prozess mittelstarke – reale – Reformagenda: vom Transparenz- zum Politikinstrument konsensuell
<b>Verbindung mit Leistungspunkten</b>	Leistungspunkte nachträglich integriert	Leistungspunkte von Anfang an integriert	Leistungspunkte (noch) nicht integriert
<b>Verankerung im System</b>	Kenntnisse uneinheitlich; ständige Neuerungen: Verlust an Vertrauen und Interesse	Rahmen wird genutzt; Kooperation / Kohärenz	Rahmen wird genutzt; Kooperation / Kohärenz
<b>Wirkung auf Finanzierung</b>	Kopplung der Finanzierung an QR trifft Erwachsenenbildung, sofern nicht im Rahmen	keine Verbindung zwischen QR und Finanzierung	Kopplung der Finanzierung an QR trifft kleine Anbieter
<b>Wirkung auf Curriculum</b>	Wirkung auf Curriculum bei intermediären Abschlüssen	Konsistenz bei der Curriculumplanung und -gestaltung	Entwicklung neuer Qualifikationen / Curricula
<b>Wirkung auf Qualifikationserwerb</b>	Arbeitgeber bilden nicht mehr aus als zuvor	Effekte vor allem bei höheren Abschlüssen; auf unteren Niveaus wenig	zu früh für eine Beurteilung

für acht Arten von Lernergebnissen auf zehn Niveaus zugrunde: *Knowledge* unterschieden nach Breite und Tiefe; *Know-how and skills*, unterschieden nach Spannbreite der Fertigkeiten, Methoden; *Competence*, unterschieden nach Kontext (Autonomie), Rolle (Verantwortung), Selbst-Steuerung des Lernens, Einsicht/Reflexion. Der regulatorische (gesetzliche) Ansatz wurde offensichtlich abgemildert durch eine breite Ausdifferenzierung von Deskriptoren aller Kontexte, womit die Lernergebnisse unterschiedlichster Art und Provenienz abbildbar wurden. Als »Ankerpunkte« wurden die Beschreibungen des Normal-Schulabschlusses (*Leaving Certificate*, Niveau 4) und des Normal-Hochschulabschlusses (*BA honours*, Niveau 8) gesetzt.



[www.nfq.ie/nfq/en/frame\\_action/documents/DeterminationsfortheOutlineNFQ.pdf](http://www.nfq.ie/nfq/en/frame_action/documents/DeterminationsfortheOutlineNFQ.pdf)

Auf ein Detail der Konstruktion sei hier näher eingegangen: In allen drei Rahmenwerken sind die unteren Niveaus dazu da, den Zugang (*access*) bzw. Einstieg (*entry*) in den Raum der Qualifi-

kationen zu erleichtern, sozusagen ein »Trepptchen« bereitzuhalten. In Irland sind es zwei Niveaus; in Schottland drei, in England eines – allerdings mit drei Subniveaus. Diese orientieren sich an den Niveaus des Nationalen Curriculums (Niveau 1: Schuljahre 1-2; Niveau 2: Jahre 3-6; Niveau 3: Jahre 7-9) oder »Äquivalenten in anderen Lernbereichen«. Es gibt keinerlei Vorschriften, welche oder wie viele *units* (zertifizierte Einheiten) eine Qualifikation im Einstiegsbereich ausmachen. Die zertifizierenden Stellen können also Zertifikate schaffen, die die Bedürfnisse der Lernenden am ehesten treffen. *Units* bzw. Qualifikationen (Gruppen von *units*) auf Einstiegsniveau müssen so gestaltet sein, dass sie ein Lernen in Handlungssituationen ermöglichen, die Lerner motivieren und für das Leben als Erwachsener relevant sind. Sie haben keinerlei spezifischen Berufsbezug. Die Einheiten einer Qualifikation (eines Zertifikats) auf *entry level* können auch verschiedenen Niveaus zugehören. Es handelt sich um niedrigschwellige, hochflexible Angebote für »Bildungsferne«.

Sie sind im Qualifikationsrahmen verankert und von Anfang an als anschlussfähig definiert. Sie sind explizit als Lernhappen konzipiert, mit denen der Appetit auf mehr geweckt werden soll. Je nachdem, wie der/die Betreffende seinen/ihren Lernweg fortsetzt, können diese Einheiten angerechnet werden.

### Gemeinsamkeiten und Differenzen

England, Schottland und Irland haben – bei großen Gemeinsamkeiten hinsichtlich ihrer traditionellen kulturellen und sozialen Grundlagen – deutlich verschiedene Qualifikationsrahmen entwickelt. Als dominierende Leitmotive lassen sich erkennen: flexible Erfüllung von Arbeitsmarkt-Erfordernissen (England); Schaffung von individuellen Lernwegen durch Anerkennung und Anrechnung (Schottland); Kohärenz im Qualifikationssystem (Irland). Nach Raffae u.a. (2005) lassen sich Qualifikationssysteme nach dem Grad ihrer Integration als *tracked*, *linked*, *unified* unterscheiden, womit die Wirkung

eines NQF terminiert wird. Die stärkste Versäulung zeigt der englische Rahmen (akademisch/nichtakademisch). Der irische Rahmen erscheint als integriert; allerdings enden die Qualifikationen der *Further Education* unterhalb der akademischen *degrees*. Der schottische Rahmen erscheint am stärksten integriert, auch wegen eines einheitlichen *Credit Transfer Systems*.

Eine weitere Unterscheidung von Rahmenwerken ist die hinsichtlich ihres regulativen bzw. ermöglichenden Charakters (vgl. Young 2005; Tuck 2007). Der englische Rahmen gehört zu den ersteren: zentral dekretiert, nicht konsensuell, ohne Verankerung in Institutionen. Am ehesten auf Ermöglichung ist der schottische Rahmen angelegt, in langem Konsensprozess gewachsen und Subsysteme lose verkoppelnd. Als regulativ-konsensuell kann der irische Rahmen gelten: er beruht auf einem Gesetz, mit dem die Zuständigkeiten für und die Gestaltung von Qualifikationen neu geregelt wurden; die Beratungen darüber wurden sehr breit angelegt.

Für alle Länder gilt: Die Wirkung ist zunächst eine symbolische. Es wurde eine gemeinsame Sprache über alle Bildungs-Sektoren hinweg gefunden und diese wurden dadurch miteinander verbunden. Der allgemein anerkannte Nutzen liegt in der Transparenz von Qualifikationen und potenziellen Bildungswegen. Positive Effekte sind bei der konsistenteren Gestaltung der Curricula erkennbar. Der Rahmen dient auch als Steuerungsinstrument; in England und Irland wird finanzielle Förderung vorrangig an das Weiterlernen zum nächst höheren Niveau geknüpft; eine Weiterbildung in die Breite fällt dabei tendenziell aus der Förderung heraus. Dies hat negative Effekte auf Angebot und Anbieter. Der Rahmen findet in allen Ländern vor allem in der Bildungsberatung Verwendung. Schließlich: Es liegen nur spärliche Daten über die tatsächlichen Leistungen der NQF im Sinne erleichterter/verstärkter Weiterqualifi-

fizierung vor. Hier setzt die Politik bei der Weiterentwicklung der Rahmen an.

---

### Ausblick

---

Können wir angesichts der grundverschiedenen Systeme in den untersuchten Ländern und in Deutschland von diesen überhaupt etwas lernen? Sicher sind deren Erfahrungen nur bedingt übertragbar. Es gibt einige Hinweise, die für die Entwicklung in Deutschland zu bedenken wären: Ein Qualifikationsrahmen sollte schrittweise, aufeinander aufbauend (inkrementell) entwickelt werden. Ein eher ermöglichender Ansatz, der die (weiterhin existenten) Subsysteme konsensuell einbindet, ist einem regulativen vorzuziehen; gleichwohl ist ein Mandat erforderlich, um gegenseitige Blockaden zu vermeiden. Es ist zu präzisieren, welche Funktionen ein Qualifikationsrahmen in einem breiteren Politikansatz erfüllen soll und welche Strukturen bzw. Ressourcen erforderlich sind, damit er diese Funktionen auch erfüllen kann. Allein die Verabschiedung einer Matrix von Lernergebnissen und die umgehende Zuordnung bestehender Abschlüsse werden unser System nicht wundersam von allen Übeln erlösen.

### Literatur

Gallacher, J./Crossan, B. (2008): An Overview of Aspects of the Scottish Credit and Qualifications Framework. Glasgow

Hayward, G./Laczik, A./Smith, H.M. (2008): Research into the National Qualifications Framework in England (Final Report). Oxford

National Qualifications Authority of Ireland (NQAI) (2003): Determinations for the Outline National Framework of Qualifications. Dublin

National Qualifications Authority of Ireland (NQAI) (2007): The Origins and Construction of the National Framework of Qualifications in Ireland. Dublin

Qualifications and Curriculum Authority (QCA)/ Learning and Skills Council (LSC) (2004): Principles for a Credit Framework for England. London

Raffe, D./Howieson, C./Tinklin, T. (2005): The Introduction of a Unified System of Post-

Compulsory Education in Scotland. Scottish Educational Review, H. 1, S. 46–57

Scottish Executive Social Research (2005): The Evaluation of the Impact of the Scottish Credit and Qualifications Framework (SCQF). Edinburgh

SCQF (2003): An Introduction to the Scottish Credit and Qualifications Framework. „2. Ed.“, Glasgow. URL: [www.scqfcolleges.org.uk/downloads/archive/IntroductionSCQF2ndEdition.pdf](http://www.scqfcolleges.org.uk/downloads/archive/IntroductionSCQF2ndEdition.pdf) (Stand: 27.08.2008)

Tuck, R. (2007): An Introductory Guide to National Qualifications Frameworks. Conceptual and Practical Issues. Genf (ILO)

Young, M. (2005): National Qualifications Frameworks; their feasibility and effective implementation in developing countries. London (University of London)

### Abstract

*Der Beitrag untersucht Genese und Struktur von Qualifikationsrahmen in England, Schottland und Irland, vergleicht diese miteinander und schließt mit Hinweisen, die für die Entwicklung in Deutschland zu bedenken wären. Mit den beschriebenen Qualifikationsrahmen, die auch als Wegbereiter des EQF gelten, wurden Bildungssektoren besser verbunden. Der anerkannte Nutzen liegt in der Transparenz von Qualifikationen und potenziellen Bildungswegen. Positive Effekte sind bei der konsistenteren Gestaltung der Curricula erkennbar. Der Rahmen dient auch als Steuerungsinstrument für die Weiterbildungsförderung. Der Beitrag beruht auf Erkenntnissen eines Forschungsprojekts des Bundesinstituts für Berufsbildung.*



Dr. Georg R. Hanf leitet den Arbeitsbereich Europäische Berufsbildungspolitik am Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB).

Kontakt: [hanf@bibb.de](mailto:hanf@bibb.de)